

Data 28.10.2009

Protocollo 7343/DB1701

AI COMUNI DEL PIEMONTE  
LORO SEDI

OGGETTO: indicazioni sulle recenti novità normative introdotte con leggi dello Stato, rilevanti agli effetti della normativa in materia di commercio.

In considerazione dei dubbi interpretativi che le novità normative introdotte, a livello statale, nei mesi di luglio ed agosto scorsi hanno prodotto presso le amministrazioni procedenti in materia di commercio, si ritiene opportuno fornire alcune indicazioni sugli aspetti apparsi, anche alla luce dei quesiti più ricorrenti pervenuti alla scrivente amministrazione, più problematici.

#### PUNTO N.1

##### **Legge n. 69/2009 – Modificazioni alla legge 241/90 –**

La legge 18/06/2009, n. 69 ha modificato in alcune parti la legge 241/90 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”; delle modifiche introdotte si evidenziano alcuni aspetti rilevanti agli effetti della normativa vigente in materia di commercio.

Per effetto delle modifiche intervenute, secondo l’attuale formulazione **dell’articolo 2 della legge 241/1990** il termine massimo di conclusione dei procedimenti è abbreviato a trenta giorni, sempre che non sia diversamente disposto in legge. In ogni caso il termine di conclusione dei procedimenti non può superare i novanta giorni.

**Oggetto di modifica è stato anche l’articolo 19 della legge 241** che, ai commi 2 e 3 introduce la DIA ad efficacia immediata, riservando all’amministrazione procedente la possibilità di vietare la prosecuzione dell’attività illegittimamente iniziata, entro trenta giorni dalla data di presentazione della DIA. Resta salvo il potere dell’amministrazione competente di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli articoli 21-quinquies e 21-nonies.

Si tratta, come evidente, di norme di semplificazione, assunte in ossequio ai contenuti della direttiva servizi (c.d. “Direttiva Bolkestein”) afferenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all’art. 117, secondo comma, lett. m) della Cost..

Tenuto conto che entrambe le modifiche segnalate presentano risvolti significativi rispetto ai procedimenti in materia di commercio, siano essi regolati ai sensi di norme statali che ai sensi

di norme regionali, si ritiene opportuno che codesti Enti locali, nella conduzione dei procedimenti di competenza, continuino ad attenersi alle norme in materia di procedimento attualmente vigenti nella specifica materia del commercio –d.lgs. 114/1998, l.r. 38/2006- in attesa delle previste modifiche legislative in attuazione della novellata legge 241.

## PUNTO N. 2

### **Vendita e somministrazione di bevande alcoliche**

Per effetto dell'articolo 23 della legge n. 88/2009, attraverso l' inserimento dell'articolo 14 *bis* alla legge 125/2001 in materia di alcol e di problemi alcolrelati, sono state introdotte le seguenti novità normative:

“La somministrazione di alcolici e il loro consumo sul posto, dalle ore 24 alle ore 7, possono essere effettuati esclusivamente negli esercizi muniti della licenza prevista dall'art. 86, primo comma, del TULPS”

“chiunque vende o somministra alcolici su spazi o aree pubblici diversi dalle pertinenze degli esercizi di cui al comma 1 è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 2.000 a euro 12.000 . Se il fatto è commesso dalle ore 24 alle ore 7, anche attraverso distributori automatici, si applica la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 5.000 a euro 30.000. Per le violazioni di cui al presente comma è disposta anche la confisca della merce e delle attrezzature utilizzate.”

Tale norma, almeno sul piano letterale e ad una prima lettura, ha creato alcuni dubbi applicativi, con particolare riferimento alla vendita e alla somministrazione su area pubblica.

Il quadro normativo che ne emerge è infatti il seguente:

Nell'arco temporale compreso fra le ore 24 e le ore 7 la somministrazione di alcolici e il loro consumo sul posto sono consentiti solo negli esercizi muniti di licenza ai sensi dell'art. 86 TULPS.

La vendita e la somministrazione di alcolici effettuate, anche a mezzo distributori automatici, su area pubblica diversa dalle pertinenze di cui agli esercizi autorizzati ai sensi dell'art. 86 del TULPS, è sempre vietata. Nel caso in cui la stessa sia svolta fra le 24 e le 7, la sanzione è inasprita.

Invero non emergono problemi **nel caso di attività di somministrazione di alimenti e bevande svolta negli esercizi appositamente autorizzati**, in quanto, secondo quanto precisato dallo stesso Ministero dello sviluppo economico con la circolare 30/7/2009 n. 69837, emanata a seguito dell'entrata in vigore delle novità normative di cui trattasi, le autorizzazioni rilasciate ai sensi delle legislazioni regionali approvate a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, come stabilito dall'art. 152 del R.D. n. 635 s.m.i –regolamento di esecuzione del TULPS- svolgono anche le funzioni del titolo di cui all'art. 86 del TULPS.

Nel caso della regione Piemonte, pertanto, le autorizzazioni rilasciate ai sensi della legge regionale 38/2006 “Disciplina dell'esercizio dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande” , anche se in forma temporanea, per effetto dell'art. 152 Regolamento TULPS valgono anche come licenze di p.s. –ai sensi dell'art. 86 TULPS. <sup>1</sup>

<sup>1</sup> In proposito si rammenta la disposizione di cui al comma 4 dell'art. 7 della legge regionale 38/2006, che vieta la somministrazione di alcolici superiori a 21 gradi “ *negli esercizi operanti nell'ambito di impianti sportivi, fiere, complessi di attrazione dello spettacolo viaggiante installati con carattere temporaneo nel corso di sagre, fiere e simili luoghi di convegno, nonché nel corso di manifestazioni sportive o musicali all'aperto* ”, non pare creare problemi. Tale norma si è limitata a recepire e riconfermare questo “tradizionale” divieto, dettato da esigenze di sicurezza pubblica, già contenuto nell'art. 94 TULPS (abrogato dall'art. 6, c.1, lett. b), del DPR 311/2001).

Va precisato che la “licenza di p.s. di cui all’art. 86 TULPS” formalmente non esiste più, nel senso che i comuni autorizzano oggi l’esercizio delle diverse attività imprenditoriali che si svolgono nei pubblici esercizi (somministrazione, attività ricettiva, ecc.) sulla base di leggi speciali (Es. : legge regionale 38/2006 per quanto riguarda la somministrazione). Tali autorizzazioni, rilasciate ai sensi di leggi speciali, secondo quanto previsto dall’art. 152 del Regolamento TULPS (RD 635/1940) valgono anche come autorizzazioni di p.s. (o di polizia) ai fini dell’art. 86 TULPS.

Ciò premesso, le autorizzazioni di somministrazione di alimenti e bevande a validità permanente vengono rilasciate solo per locali chiusi, ma quelle temporanee (ex art. 10 legge regionale 38/2006) vengono rilasciate anche per luoghi diversi. Ciò nonostante, sempre ai sensi dell’art. 152 Reg.TULPS, le autorizzazioni temporanee sono da considerarsi a tutti gli effetti anche licenze di p.s. per i fini di cui all’art. 86 TULPS. Naturalmente, in caso di somministrazioni temporanee, vige il divieto di somministrazione di bevande oltre 21° ex art. 7, comma 4, legge regionale 38/2006, con la conseguenza che sulle sagre, le autorizzazioni temporanee (che sono anche licenze di p.s. ex art. 86 TULPS) consentono la somministrazione di alcolici, ma non di superalcolici.

**Assai più problematica appariva peraltro la situazione interpretativa in relazione all’attività di vendita e somministrazione svolta dai commercianti su area pubblica.**

Almeno ad una prima lettura, la nuova norma sembrava infatti vietare in ogni caso la somministrazione e la vendita di bevande alcoliche a coloro che, come i commercianti su aree pubbliche, non fossero in possesso **della licenza di p.s., ora autorizzazione comunale, di cui all’art. 86 TULPS.**<sup>2</sup>

**Il Ministero dello sviluppo economico, con la già richiamata circolare del 30/07/09, n. 69837,** ha tuttavia chiarito che, ai sensi dell’art. 30, c. 5, del D.Lgs. 114/98, tale divieto non si applicherebbe agli ambulanti i quali, pertanto, potrebbero continuare a vendere bevande alcoliche in recipienti chiusi nei limiti e con le modalità di cui all’art. 176 Regolamento TULPS. (R.D. 635/1940).

A tale fine si richiamano i contenuti della circolare ministeriale sopra richiamata, ai quali si rinvia integralmente.

**Si ritiene inoltre opportuno rammentare, nel presente contesto riferito alla vendita di alcolici, che,** ai sensi dell’art. 19, commi 3 bis e 3 ter –L.R. 28/1999<sup>3</sup>, nei locali adibiti in modo

<sup>2</sup> I commercianti su aree pubbliche hanno un’autorizzazione puramente commerciale (no licenza di p.s.) per la vendita dei prodotti del settore alimentare. Possono somministrare alimenti e bevande se in possesso del requisito. Tali soggetti, ai sensi dell’art. 30 del d.lgs. 114/1998 hanno il divieto di vendere sulle aree pubbliche bevande alcoliche di qualsiasi gradazione diverse da quelle poste in vendita in recipienti chiusi nei limiti e con le modalità di cui all’art. 176 c. 1 del regolamento TULPS. In sostanza gli ambulanti possono vendere alcolici in recipienti chiusi superiori a 0,33 cc. e superalcolici in recipienti chiusi superiori a 0,20 cc., così come ha recentemente confermato la circolare ministeriale che ha ritenuto di escludere gli ambulanti dall’applicazione dell’art. 14 bis della legge 125/2001.

<sup>3</sup> Si riporta il testo dell’art. 19 della L.R. 28/1999 come da ultimo modificato dalla legge regionale 22/2009

“1. Fatta salva la competenza comunale all’irrogazione delle sanzioni amministrative di cui all’articolo 22 del d.lgs. 114/1998, la Regione verifica la corretta applicazione delle disposizioni statali e regionali nelle materie del commercio.

2. In particolare, compete alla Regione la verifica della conformità dell’azione amministrativa e programmatica comunale all’attuazione degli strumenti regionali emanati sulla base delle disposizioni del d.lgs. 114/1998, nonché la verifica della rispondenza delle attività realizzate ai relativi atti autorizzatori.

3. La Regione, anche avvalendosi di altri organismi competenti, esercita l’intervento sostitutivo previsto dagli articoli 6 e 28 del d.lgs. 114/1998 in caso di inerzia da parte dei Comuni

<sup>16+3</sup> bis. Negli esercizi commerciali di cui all’art. 17, comma 4 del d.lgs. 114/1998 è vietata la vendita di bevande alcoliche di

esclusivo alla vendita tramite distributori automatici (free shops) è sempre vietata la vendita di bevande alcoliche di qualsiasi gradazione. In caso di violazioni si applica la sanzione prevista dall'art. 22 comma 1 del d.lgs. 114/1998 (sanzione pecuniaria da euro 2.582 a euro 15.493).

### PUNTO N. 3

#### **DURC Obbligo di presentazione del documento unico di regolarità contributiva (DURC) nell'esercizio di attività di commercio su aree pubbliche**

La legge 3 agosto 2009 n. 102 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 78/2009, recante provvedimenti anticrisi), ha modificato il d.lgs. 114/1998 introducendo l'obbligo di presentazione del DURC -documento unico di regolarità contributiva- da parte dei commercianti su area pubblica e la sanzione della revoca dell'autorizzazione in caso di inosservanza dell'obbligo.

Nello specifico la norma prevede che l'autorizzazione alla suindicata attività “ è, in ogni caso, soggetta alla presentazione da parte del richiedente del documento unico di regolarità contributiva (DURC)”.

Inoltre “entro il 31 gennaio di ciascun anno successivo a quello di rilascio dell'autorizzazione, il Comune, avvalendosi anche della collaborazione gratuita della associazioni di categoria verifica la sussistenza del documento”.

L'inosservanza dell'obbligo di presentazione iniziale e annuale del DURC è sanzionata con la revoca dell'autorizzazione.

L'entrata in vigore della norma ha indotto alcune questioni interpretative, con le connesse ricadute in sede applicativa, a partire dalla questione istituzionale relativa all'applicabilità immediata della norma stessa negli ordinamenti regionali, sia laddove sono in vigore leggi regionali adottate, in materia di commercio interno, in attuazione del novellato titolo V Cost. ma anche nelle realtà, come quella della Regione Piemonte, nelle quali il commercio interno è ancora, prevalentemente, regolato ai sensi del d.lgs. 114/1998.

A tale proposito, pur riconoscendo che le disposizioni in materia di DURC presentano innegabili risvolti in materia di commercio interno in quanto, nello specifico, sono riferite al caso del commercio su area pubblica, è altrettanto innegabile che il DURC è anzitutto documento di attestazione unica della regolarità contributiva/assicurativa del soggetto ed, in quanto tale, afferisce alla materia della tutela e sicurezza del lavoro, nonché della previdenza, entrambe materie legislative di competenza statale rispettivamente concorrente ed esclusiva.

Ciò premesso e tenuto conto della formulazione di legge, che per la sua prescrittività e specificità è ben lungi dal poter essere ritenuta mera norma di principio ed indirizzo, ma, per contro, non può che considerarsi norma di stretto dettaglio, idonea a produrre con immediatezza effetti innovativi nell'ordinamento giuridico, si ritiene che le modifiche normative di cui trattasi debbano essere applicate sin dalla loro entrata in vigore, considerandone l'effetto innovativo rispetto al d.lgs. 114/1998.

In particolare ciò vale per la realtà della Regione Piemonte nella quale, giova ripeterlo, il commercio interno è ancora essenzialmente regolato secondo la normativa statale del d.lgs. 114/1998.

---

qualsiasi gradazione. <sup><+16</sup>

<sup>17+></sup>3 ter. La violazione dell'obbligo di cui al comma 3 bis è punita con la sanzione prevista dall'articolo 22, comma 1 del d.lgs. 114/1998.” <sup><+17</sup>

Ciò premesso, tenuto conto, da un lato, dell'esigenza di dare applicazione alle novità normative di cui trattasi, e considerato, dall'altro, che sfugge alla competenza regionale la possibilità di fornire indicazioni interpretative ed operative / organizzative rispetto ai procedimenti di acquisizione di atti e dati presso le amministrazioni dello stato, quali sono l'INPS o l'INAIL, si ritiene tuttavia opportuno, a titolo collaborativo, fornire ai comuni alcune indicazioni, in attesa di opportune indicazioni da parte dei competenti organi amministrativi dello Stato, rispetto alla seguente questione preliminare:

**il DURC è presupposto per il rilascio dell'autorizzazione –sia essa a posto fisso che itinerante- o può essere presentato successivamente?** Stante la formulazione del comma secondo lett. b) dell'art. 11 bis, sembrerebbe che il rilascio dell'autorizzazione non sia subordinato alla presentazione preventiva del DURC. Anche perché in caso contrario non si comprenderebbe il significato della disposizione per la quale sono causa di revoca dell'autorizzazione (quindi dopo il suo rilascio) la mancata presentazione iniziale e quella annuale del DURC.

Se così è allora parrebbe ipotizzabile che il DURC, quantomeno nei casi in cui il richiedente intraprenda per la prima volta attività d'impresa, possa essere presentato dopo il rilascio dell'autorizzazione, entro un congruo termine indicato dall'amministrazione che ha rilasciato l'autorizzazione stessa.

Si ritiene inoltre opportuno che di tale termine sia consentita la proroga nel caso in cui il richiedente dimostri di non aver potuto ancora acquisire il DURC per questioni indipendenti dalla sua volontà, ma legate ai tempi di rilascio del documento da parte degli uffici statali competenti–INPS, INAIL

Si ritiene infine opportuno fornire qualche considerazione aggiuntiva rispetto all'ulteriore problematica relativa a **chi può richiedere il DURC e chi è opportuno che lo richieda.**

La 241 imporrebbe, per fini di semplificazione documentale, che fosse l'ente pubblico procedente, magari attraverso l'ausilio gratuito delle associazioni riconosciute dal CNEL, secondo quanto previsto dalla legge, ad acquisire il documento, quantomeno ai fini del controllo annuale.

L'area della collaborazione fra i Comuni e le associazioni riconosciute dal CNEL resta peraltro ancora tutta da esplorare.

Tenuto peraltro conto che l'operatore su area pubblica esercita la sua attività, di norma, in più comuni, l'acquisizione plurima del documento da parte di più comuni con riferimento allo stesso operatore non sarebbe certamente fattore di semplificazione e razionalizzazione. Preferibile sarebbe invece che sia lo stesso operatore a produrre annualmente il documento.

#### PUNTO N. 4

##### **Apertura delle tabaccherie nei giorni festivi**

Il Decreto 10 giugno 2009 del Ministero dell'economia e delle finanze – al fine di incrementare la raccolta del gioco del lotto - ha autorizzato l'apertura delle tabaccherie anche nei giorni festivi, mentre il riposo infrasettimanale è facoltativo e disciplinato ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 14 novembre 1967, n. 1095, indipendentemente dal luogo di ubicazione delle tabaccherie stesse.

Peraltro, l'art. 13, comma 1, del D.Lgs. 114/1998, già stabilisce che le disposizioni sugli orari di apertura e chiusura e sulle chiusure infrasettimanali e festive degli esercizi di commercio al dettaglio, non si applicano tra l'altro alle rivendite di generi di monopolio.

## PUNTO N. 5

### **Nuovi obblighi per il commercio delle cose di pregio**

Il Decreto 15 maggio 2009, n. 95 del Ministero per i beni e le attività culturali ha modificato le norme in materia di tenuta del registro previsto dall'art. 128 TULPS, introducendo indirizzi, criteri e modalità per l'annotazione nel predetto registro di carico e scarico, delle operazioni commerciali aventi ad oggetto le cose rientranti nelle categorie indicate alla lettera A dell'allegato A al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche ed integrazioni.

## PUNTO N. 6

### **Pacchetto sicurezza**

### **Divieto di vendita bombolette spray**

L'art. 3, comma 4, legge 15/07/09, n. 94 (c.d. "pacchetto sicurezza") – al fine di prevenire l'attività di deturpamento e imbrattamento dei c.d. "writers" o "graffitari" - ha stabilito che chiunque vende bombolette spray contenenti vernici non biodegradabili ai minori di 18 anni, è punito con la sanzione amministrativa fino a 1.000 euro.

## PUNTO N. 7

### **Locali di pubblico spettacolo e esercizi pubblici – Personale di sicurezza**

L'art. 3, comma 7 e segg., della legge 15/07/09, n. 94 (c.d. "pacchetto sicurezza"), al fine di contenere le problematiche di sicurezza pubblica indotte dall'esercizio di alcune attività, ha stabilito che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 134 del TULPS, è autorizzato l'impiego di personale addetto ai servizi di controllo delle attività di intrattenimento e di spettacolo in luoghi aperti al pubblico o in pubblici esercizi, anche a tutela dell'incolumità dei presenti. Il personale addetto a tali servizi è iscritto in apposito elenco, tenuto anche in forma telematica dal prefetto competente per territorio.

Con decreto in data 6 ottobre 2009, pubblicato sulla gazzetta ufficiale n. 235 del 9 ottobre 2009, il Ministero dell'Interno ha emanato disposizioni di attuazione della predetta legge, con le quali sono stati definiti i requisiti e l'ambito di azione del personale di che trattasi.

## PUNTO N. 8

### **Tabella speciale "T" tabaccai – Vendita bibite e pastigliaggi -**

Il Ministero per lo sviluppo economico ha recentemente precisato che la tabella speciale "T", relativa alla vendita dei generi di monopolio rappresenta una particolarità commerciale, ricomprendendo al proprio interno anche alcuni generi, di natura alimentare, non deperibili e che non necessitano di particolari trattamenti di conservazione, nello specifico, i pastigliaggi.

Analogamente, in considerazione delle medesime caratteristiche strutturali e di conservazione, ritiene il Ministero che nulla osta a considerare rientranti nella categoria dei generi alimentari non deperibili senza necessità di particolari trattamenti di conservazione, anche le bevande preconfezionate e pre-imbottigliate, ed in particolare le bibite in lattina, *tetra-pack* o bottiglietta, con esclusione del latte e dei suoi derivati.

Le suddette possono pertanto essere oggetto di vendita da parte dell'esercente, anche senza il possesso di specifico requisito professionale, e senza la presentazione del modello COM 1, fermo restando il rispetto delle norme igienico sanitarie relative ai locali ed alle attrezzature utilizzate.

La posizione del Ministero è stata condivisa e fatta propria dalla Direzione Commercio della Regione Piemonte con nota prot. 1187/DB1701 del 23.02.2009, già pubblicata nel sito della Regione Piemonte al seguente link:

<http://www.regione.piemonte.it/commercio/riform.htm>

Cordiali saluti

Il Dirigente di Settore  
Arch. Patrizia Vernoni

Visto:  
Il Direttore regionale  
MARCO CAVALETTO